

3 Bestaand beleid c.q. kader

Uw opdracht om het omgevingsbeleid te actualiseren en in lijn te brengen met het Plussenbeleid omvat:

1. het laten vervallen van de reconstructiezonering (waarmee ons College invulling geeft aan motie 28 uit 2014),
2. het laten vervallen van de sturing via een maximale oppervlaktemaat voor agrarische bouwpercelen voor niet-grondgebonden veehouderij (1 hectare in verwevingsgebied en 1,5 hectare in landbouwontwikkelingsgebied),
3. het opnemen van een beoordelingsmethodiek die ruimte biedt voor vergroting van het agrarisch bouwperceel voor niet-grondgebonden veehouderij op voorwaarde dat extra kwaliteit wordt geleverd (verwoord in amendement 8 uit 2014).

De actualisatie loopt mee in de besluitvorming door ons College en uw Staten over integrale actualisatie van de Omgevingsvisie en –verordening dit najaar.

4 Argumenten/afwegingen/risico's

In de bijlage treft u het pré-ontwerp-Plussenbeleid aan gericht op verduurzaming en op maatwerk middels een lokale, zorgvuldige en transparante afweging en een goede dialoog over de uitbreiding van een bedrijf. In plaats van kwantitatieve (vaste) bouwblokmaten bepalen extra maatregelen op het terrein van landschappelijke inpassing, milieu- en dierenwelzijn de groeirimte. Dit gebeurt binnen de kaders van de wet op de ruimtelijke ordening. Op deze wijze draagt Gelderland bij aan het versnellen van duurzame ontwikkelingen in de veehouderij, zonder dat dit ten koste gaat van een verslechtering voor de natuur.

Doorwerking provinciale omgevingsbeleid in lokaal beleid

Het Plussenbeleid wordt door gemeenten verder uitgewerkt in het lokale ruimtelijke beleid. Ondernemers en burgers zijn hieraan gebonden. Het provinciale beleid werkt door in dit beleid: het biedt kaders (regels) en handreikingen (inspiratie). De normerende kaders zijn opgenomen in de Omgevingsverordening: hieraan moet het lokaal beleid voldoen. De Omgevingsvisie doet een appel op de gezamenlijke (lokale) verantwoordelijkheid van partijen en geeft de richting aan voor de uitwerking en invulling van zaken. Een gemeente moet dit beleid uitwerken in het eigen lokale ruimtelijke beleid voordat het beleid kan worden geëffectueerd. Het omgevingsbeleid kan op regionaal niveau worden uitgewerkt, zoals de Menukaart van de regio FoodValley. Een gemeente kan een dergelijk intergemeentelijk (regionaal) beleidskader benutten voor haar nadere – specifiekere - uitwerking in lokale beleidsregels.

Pré-ontwerpactualisatie Omgevingsverordening

In de voorgestelde actualisatie zijn via het ruimtelijk spoor van de Omgevingsverordening kaders opgenomen. Hieraan moet het lokale beleid – in acht nemend het overgangsbeleid dat uw Staten hebben vastgesteld - voldoen. Aan uitbreidingen worden de volgende eisen gesteld:

1. geen nieuwvestiging in Gelderland (dit kader blijft hetzelfde),
2. uitbreidingen zijn mogelijk indien
 - o het bedrijf extra maatregelen neemt ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving op het gebied van een of meer “plussen” voor dierenwelzijn, ruimtelijke kwaliteit en/of milieu,
 - o het ontwerp-actualisatieplan van het bestemmingsplan vergezeld gaat van een berekening van de investeringsbijdrage waarvan de norm is tussen de 15 en 20 euro per vierkante meter bruto vloeroppervlakte van de uitbreiding – deze investering is vergelijkbaar met een investeringsbedrag van 8% aan kosten van de investering / uitbreiding - de bouwsom waarover leges moet worden betaald. Dit bedrag wordt als redelijk ervaren,
 - o over het plan een dialoog met de omgeving is gevoerd,

- afspraken zijn gemaakt met de ondernemer over de extra maatregelen via een privaatrechtelijke overeenkomst, en een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning inclusief boetebeding.
- 3. in het ammoniakbuffergebied - het voormalige extensiveringsgebied - mag vanuit het perspectief van het bedrijf dat uitbreidt geen toename plaatsvinden van emissies van stikstof en ammoniak door dat bedrijf.

Als bijlage treft u een analoge geografische kaart aan van het werkingsgebied van het Plussenbeleid.

Pré-ontwerpactualisatie Omgevingsvisie

In de voorgestelde actualisatie reiken wij via de Omgevingsvisie ingrediënten aan voor vier aspecten. Hierbij geven wij richting aan en doen wij handreikingen voor:

1. de gewenste procedure en dialoog rond de voorgenomen uitbreiding,
2. het karakter van extra maatregelen t.b.v. lokaal maatwerk binnen de kaders van de wet op de ruimtelijke ordening en in de geest van de Omgevingswet en Gelderse Omgevingsvisie,
3. de ondergrens van de extra duurzaamheidsmaatregelen (wat zijn 'plus-investeringen'),
4. afspraken die met de ondernemer over de uitbreiding moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld over de hoogte van de investering.

Conform de aankomende Nationale Omgevingsvisie en Omgevingswet verwachten wij dat gemeenten actief beleid voeren op aandachtspunten in hun gebied. Aandachtspunten die vanuit een goede ruimtelijke ordening lokaal en in een gebied (regionaal) aandacht verdienen. Wij geven in de voorgestelde actualisatie aan om welke gebieden het in onze ogen gaat en wij verwachten dat gemeenten deze rol ook actief oppakken.

Concept PlanMER

In de PlanMER worden van drie scenario's de effecten beschreven:

1. voortzetten van het huidige beleid,
2. introduceren van het Plussenbeleid voor uitbreidingen die nu niet mogelijk zijn via bestaande vastgestelde gemeentelijke bestemmingsplannen,
3. introduceren van het Plussenbeleid bij uitbreidingen van percelen binnen de al vastgestelde bestemmingsplannen.

Naar voren komt dat het Plussenbeleid een versnelling van de verduurzaming in de veehouderij oplevert indien op lokaal niveau een goede uitwerking wordt gegeven aan extra maatregelen vanuit een goede ruimtelijke ordening en de aandachtsgebieden die in het gebied spelen rond milieu, ruimtelijke kwaliteit en dierenwelzijn. Dan zal er op gebiedsniveau een verbetering van effecten optreden. Deze verbeteringen zullen versneld optreden als het Plussenbeleid ook voor uitbreidingen binnen vigerende bestemmingsplannen zou worden toegepast (het derde scenario dat in het PlanMER wordt uitgewerkt).

In lijn met het PlanMER stellen wij voor dat uiterlijk twee jaar, nadat uw Staten het Plussenbeleid hebben vastgesteld, alle nieuwe uitbreidingen conform het Plussenbeleid worden vergund. Ons college respecteert bestaande rechten als deze tot die tijd worden of zijn vergund.

Concept Passende Beoordeling

In de kwetsbare gebieden zullen de milieueffecten per uitbreiding moeten worden beoordeeld en zorgvuldig worden afgewogen. Dat doen gemeenten bij voornemens van uitbreidingen en dat doet de provincie in haar rol bij het afgeven van de Natuurbeschermingswet-vergunning.

Nadere toelichting van enkele afwegingen

Wij lichten hieronder enkele aspecten toe van het pré-ontwerpbeleid. Met name deze aspecten zijn veel besproken in de aanloop naar de voorliggende uitwerking.

1. Plussenbeleid voor elke uitbreiding

Wij kiezen geen ondergrens van bijvoorbeeld één hectare voor de werking van het beleid. Hiervoor zijn twee redenen. Allereerst beogen wij bij elke uitbreiding een impuls te geven aan de verduurzaming in de veehouderij. Daarnaast kan een grote uitbreiding uit meerdere kleine bestaan.

2. Volksgezondheid

Gezondheid beschouwen we niet als 'plus' maar als een basiskwaliteit. Dit geeft aan dat gezondheid een vanzelfsprekendheid is in de afweging. Voor het thema volksgezondheid geldt nu een generiek rijksbeleid. We volgen de ontwikkelingen hiervan nauwlettend. Eventueel is eind 2016 meer bekend over de volksgezondheid via het rijksbeleid. Als duidelijk is welke wetgeving hierop volgt, zullen we daarop anticiperen.

Verbeteringen voor de volksgezondheid worden in de praktijk echter ook via fysieke maatregelen voor milieu en dierwelzijn – twee sporen in het Plussenbeleid - gerealiseerd. Plussen op het gebied van geur, fijn stof en NOx dragen bij aan volksgezondheid. Maatregelen voor de verbetering van dierwelzijn doen dit ook. Immers: een verkleining van de kans op het ontstaan en verspreiding van dierziekten verkleint de kans op effecten op volksgezondheid. Dit doet recht aan het gedachtengoed van de komende Omgevingswet, zorgen voor een gezonde en veilige leefomgeving.

3. Wijzigingsbevoegdheden van Colleges B&W

Om de extra impuls te geven aan de verduurzaming in de veehouderij hebben we steeds aangegeven dat we de wijzigingsbevoegdheden van Colleges van B&W twee jaar na de vaststelling van de verordening op dit punt willen inperken. Hiervoor hoeft geen nieuwe bestemmingsplanprocedure te worden doorlopen. Zo kan een gemeente het Plussenbeleid opnemen in de beleidsregels van het bestemmingsplan of de wijzigingsbevoegdheid aanpassen. De gemeente kan een revisie vaststellen voor alleen deze wijziging en hoeft geen procedure voor een nieuw bestemmingsplan te doorlopen.

4. Certificering

Certificaatsystemen zoals Beter Leven, Maatlat Duurzame Veehouderij en Milieukeur (o.a. Rondeel) zijn waardevol omdat zij aangeven wat in het algemeen duurzamere stalconcepten zijn. Zij geven ondernemers houvast om duurzamere stalconcepten toe te passen door fiscaal voordeel te bieden. De controle op de uitvoering van maatregelen wordt door een onafhankelijke instantie uitgevoerd. Jaarlijks worden deze systemen met stakeholders en ondernemers besproken en vinden er actualisaties plaats.

Omdat de certificaatsystemen als nadeel hebben dat ze minder zijn toe te snijden op lokaal maatwerk en creativiteit - vooral op het gebied van ruimtelijke kwaliteit – willen we deze niet vanuit de provincie voorschrijven. Ondernemers en gemeenten kunnen wel gebruik maken van de maatregelen die in deze certificaatsystemen zijn beschreven. Bijvoorbeeld door in het investeringsplan te duiden hoe de voorgestelde extra duurzaamheidsmaatregelen zich verhouden tot deze certificaatsystemen en hoe geïnvesteerd wordt in aanvullende maatregelen vanuit een goede ruimtelijke ordening.

De richting van de maatregelen die onder het Plussenbeleid als extra maatregelen meetellen, is in de voorliggende concept-visie uitgewerkt en zal waar nodig verder worden aangescherpt. Het gaat om maatregelen die meer dan gangbaar of standaard worden toegepast. Standaard zijn bijvoorbeeld de beste beschikbare technieken (BBT) zoals in de voorwaarden van artikel 1.1 van de Wabo beschreven. Bij het Plussenbeleid gaat het om die zaken die daarop een aanvulling zijn. Specifiek voor BBT hebben we daarom gekozen voor de volgende duiding.

Het gaat bij aanvullende maatregelen niet op de gangbare emissie reducerende technieken of gangbare BBT. Wat gangbaar is, is o.m. omschreven in artikel 1.1 van de Wabo. Dit verschilt per diersoort, per jaar en per gebied. Voor ammoniak kan in het kader van aanvullende BBT-maatregelen bijvoorbeeld gekeken worden naar kolom C van "Besluit emissiearme huisvesting" gepubliceerd in Staatscourant d.d. 25/6/2015 waarin gewenste grenswaarden voor 2018 worden genoemd. De ondernemer moet aantonen waarom zijn maatregel voor een

plus in aanmerking komt en moet dat expliciet maken. Het is aan de gemeente om deze afweging te beoordelen.

Wij willen geen Gelders certificaatsysteem ontwikkelen. Het zou ook veel van gemeenten vragen om in zo'n geval de voorstellen van ondernemers te beoordelen. Wij pleiten meer voor een vereenvoudiging van het aantal systemen en voor het desgewenst goed gebruik maken van de maatregelen die in de bestaande systemen zijn beschreven. Het Plussenbeleid levert daarmee een praktische en relatief beknopte werkwijze op, waarbij de informatie van de bestaande systemen effectief gebruikt kan worden.

Of de effecten van de extra duurzaamheidsmaatregelen voldoende zijn, zal niet alleen van de omgeving of gemeente afhangen maar vooral ook van het toekomstperspectief van de ondernemer. Een investering doet een ondernemer immers voor een periode van gemiddeld 25 jaar.

5. Juridische houdbaarheid

Wij hebben er alles aan gedaan om ervoor te zorgen dat het beleid stand kan houden bij de Raad van State. Of het Plussenbeleid Raad-van-State-proof is, zal blijken als gemeenten het beleid uitwerken en aanvragen voor uitbreidingen zorgvuldig vanuit een goede ruimtelijke ordening onderbouwen vanuit het Plussenbeleid. Wij zijn bereid om gemeenten - indien gewenst - hierbij in de eerste periode te ondersteunen.

Om eventuele mogelijke bekende juridische risico's uit te sluiten hebben wij de volgende zaken nader uitgewerkt.

In uw amendement A8 uit 2014 geeft u opdracht om 'bovenwettelijke' maatregelen uit te werken voor milieu, volksgezondheid, ruimtelijke kwaliteit en dierenwelzijn. Omwille van juridisch houdbaar beleid hebben we twee aanpassingen uitgewerkt:

- de term 'bovenwettelijk' doet vermoeden dat de provincie strengere (milieu- of dierenwelzijns-) eisen stelt dan wettelijk vereist is. Deze term willen we daarom vervangen door de woorden 'aanvullende maatregelen vanuit een goede ruimtelijke ordening'. Overheidsbeleid mag niet in strijd zijn met hogere wetgeving of een verscherping vragen van huidige wettelijke normen. Aanvullende maatregelen vragen is wel degelijk mogelijk binnen de kaders van de wet op de ruimtelijke ordening.
- bij 'dierenwelzijn' uitgaan van ruimtelijk relevante investeringen. Deze nuance dient ter verduidelijking naar aanleiding van de uitspraak van de afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State van 2015. De Raad stelt dat ruimtelijke ordening wel ruim maar niet grenzeloos mag worden geïnterpreteerd. Door de appellant was naar voren gebracht dat aspecten in de bedrijfsvoering ten aanzien van dierenwelzijn, gebruik van antibiotica en energieverbruik niet ruimtelijk relevant zijn.

Gemeenten worden in het voorliggende concept-actualisatievoorstel voor het omgevingsbeleid gevraagd om afspraken te maken met ondernemers over extra maatregelen vanuit het perspectief van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij geven wij handvatten voor wat extra maatregelen zijn, wat ingrediënten zijn voor een goede dialoog en een zorgvuldig proces.

Gesprekken met gemeenten en gesprekken met belanghebbenden over lokale voorbeelden zijn een belangrijke bron van informatie geweest in de uitwerking van dit pré-ontwerpbeleid. Gemeenten zijn in de afgelopen jaren deskundig geworden in maatwerkprocedures die bij de Raad van State stand houden. Zij doen dit bijvoorbeeld bij het functieveranderingsbeleid, in 2005 ingevoerd op basis van het provinciaal Streekplan. Wij gaan ervan uit dat gemeenten dit ook bij het Plussenbeleid op een zorgvuldige manier gaan en kunnen doen. Immers, bij de Raad van State wordt beoordeeld of een besluit tot stand is gekomen via een zorgvuldige, consistente en transparante afweging.

6. Bestaande rechten i.r.t. implementatie Plussenbeleid

Het Plussenbeleid is niet van toepassing op vergunde rechten.

Nog niet vergunde planologische ruimte in bestaande bestemmingsplannen dient uiterlijk twee jaar na actualisatie van de verordening te voldoen aan het Plussenbeleid. Daarnaast dienen nieuwe wijzigingen van bestemmingsplannen en nieuwe bestemmingsplannen uiterlijk twee jaar na actualisatie van de verordening door uw Staten in lijn te worden gebracht met het Plussenbeleid.

Met deze uitwerking respecteren we voor de duur van twee jaar na vaststelling van het Plussenbeleid de huidige planologische maar nog niet vergunde rechten. Dit betekent dat deze rechten worden ontzien op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening, ook als deze niet in overeenstemming zijn met de Omgevingsverordening. Dat laat onverlet dat gemeenten binnen de gegeven termijn van twee jaar het recht hebben - op basis van eigen overwegingen of mede ingegeven door overwegingen van goede ruimtelijke ordening (op grond van het bepaalde in artikel 3.1 Wro) - te besluiten vigerende planologische rechten niet meer te benutten.

7. Plussenbeleid i.r.t. voormalige extensiveringsgebieden in Gelderland

Het Plussenbeleid geldt voor heel Gelderland waarbij altijd bij elke uitbreiding de vigerende beleidskaders van de diverse overheden gelden. Specifiek voor de voormalige extensiveringsgebieden geldt als randvoorwaarde dat niet meer emissies van stikstof en ammoniak plaats mogen vinden door een bedrijf in deze gebieden dan nu het geval is. De benaming voor het gebied waarvoor deze extra randvoorwaarde geldt is: ammoniakbuffergebied.

Een nieuwe digitale kaart hiervoor is in voorbereiding. De kaart die u hiervoor nu kan benutten is de 'huidige' digitale kaart van het extensiveringsgebied: <http://bit.ly/1sPOjik>. Door inzoomen wordt zichtbaar dat het om zeer lokale gebieden gaat.

8. Jaarlijkse evaluatie

In samenhang met de jaarlijkse evaluatie van de Maatlat Duurzame Veehouderij stellen wij voor om de werking van het Plussenbeleid ook jaarlijks met gemeenten en stakeholders te evalueren.

5 Financiële consequenties

N.v.t.

6 Proces en evaluatie

De aanpassingen van de ontwerp-Omgevingsvisie en -verordening krijgen nog nader invulling door ons College. Op 12 juli 2016 zullen wij deze naar verwachting in ontwerp vaststellen. Wij zullen uw Staten naar verwachting in november 2016 de voorgenomen actualisatie van het Omgevingsbeleid voorleggen.

Arnhem, 31 mei 2016 - zaaknummer 2015-016456

Gedeputeerde Staten van Gelderland

C.G.A. Cornielje - Commissaris van de Koning

P.G.G. Hilhorst - secretaris

Bijlagen:

- ☐ Ontwerpbesluit
- ☐ Begrotingswijziging
- ☒ Notitie Pre-ontwerp Plussenbeleid in Omgevingsvisie en -verordening
- ☒ Kaart Plussenbeleid.